

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Tuntutan reformasi di segala bidang yang didukung oleh seluruh Masyarakat Indonesia, dalam menyikapi berbagai permasalahan daerah, membawa dampak terhadap hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah otonomi yang luas serta perimbangan keuangan yang adil, proporsional dan transparan antar tingkat pemerintah menjadi salah satu tuntutan daerah dan masyarakat. Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah menjawab tuntutan masyarakat banyak. Berdasarkan ketetapan tersebut pemerintah telah mengeluarkan satu paket kebijakan tentang otonomi daerah yaitu, UU No.25 th 99, tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah/Kota.

Dengan dikeluarkannya UU otonomi daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 yaitu UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 , yang dititik beratkan pada daerah kab/kota membawa konsekuensi bahwa daerah harus mampu melaksanakan otonomi daerah. Menurut UU No.22 tahun 1999, otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai perundang-undangan, karena itu

peranan pemerintah daerah/ kota sangat menentukan berhasil tidaknya menciptakan kemandirian yang selalu didambakan pemerintah daerah/ kota, terlepas dari perdebatan mengenai ketidakpastian pemerintah daerah/kota di berbagai bidang untuk melaksanakan kedua undang-undang tersebut. Otonomi Daerah diyakini merupakan jalan yang terbaik dalam rangka mendorong pembangunan daerah, menggantikan konsep pembangunan terpusat yang oleh beberapa pihak dianggap, sebagai penyebab lambannya pembangunan di daerah dan semakin membesarnya ketimpangan antar daerah.

Di dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat 4 (empat) elemen dasar yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah/ Kota. Ke-4 (empat) elemen tersebut menurut Cheema dan Rondinelli (dalam Anita Wulandari, 2001: 17), ke-4 (empat) elemen dasar tersebut adalah desentralisasi politik, fiskal, administratif, ekonomi. Ke-4 (empat) elemen tersebut menjadi kewajiban daerah yang mengelolanya secara efisien dan efektif, sehingga dengan demikian akan terjadi kemampuan atau kemandirian suatu daerah untuk melaksanakannya fungsi-fungsi dengan baik, salah satu elemen yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah/ Kota adalah desentralisasi fiskal (fiscal decentralization) yang merupakan komponen ini menandai dimulainya babak baru dalam Pemerintah Daerah. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana Pemerintah Daerah dan masyarakat mengelola

sumber daya/ segenap potensi yaang dimiliki untuk mewujudkannya kesejahteraan dan kemajuan daerah.

Menurut Abdul Halim (2000: 35), dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut telah membuka jalan bagi pelaksanaan reformasi sektor publik ddi inddonesia. Dimensi reformasi tersebut tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi benar-benar tercapai.

Sampai saat ini dalam membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan di kab/ kota, tersebut sebagian besar masih tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi daerah, setiap daerah dituntut untuk lebih mampu dalam membiayai sendiri pemerintah dan pembangunan melalui sumber-sumber keuangan daerah sendiri (PAD) yang dimiliki secara optimal.

Masalah kemampuan keuangan daerah merupakan suatu dilema bagi daerah otonom, disatu pihak dengan prinsip otonomi daerah UU mewajibkan daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, tapi dilain pihak, pembiayaan urusan rutin rumah tangga daerah otonom harus dibantu oleh pemerintah pusat. Potensi yang dimiliki Pemda/ Pemkot sangat menentukan dalam usaha meningkatkan kemampuan keuangan daerah bagi penyelenggaraan rumah tangganya, seperti kita ketahui sekarang banyak sekali ditemukan antara beban tugas yang harus

diikerjakan tidak seimbang/konsisten dengan kondisi serta situasi keuangan daerah itu sendiri.. Kewajiban otonomi tersebut membutuhkan biaya yang seharusnya disediakan sendiri oleh daerah dari sumber keuangan yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat dan sumber lain yang ada di daerah.

Salah satu ciri utama daerah yang mampu melaksanakan otonomi (dalam Yuliati, 2001:22) adalah terletak pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil dan di harapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobiliasi dana penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam melaksanakan roda pemerintahan di suatu daerah yang berdasarkan pada prinsip otonomi yang nyata, luas, bertanggung jawab. Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam keuangan daerah menjadi salah satu tolok ukur dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, dalam arti semakin besar suatu daerah untuk memperoleh dan menghimpun Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka akan semakin besar pula tersedia jumlah keuangan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.

Sudah 4 (empat) tahun otonomi daerah telah dilaksanakan, dari segi kesiapan finansial, pada tahap awal pelaksanaan otonomi daerah, ada beberapa daerah yang merasa belum siap, tetapi ada sebagian yang merasa sudah siap untuk melaksanakan otonomi daerah sehingga antara daerah

yang satu dengan daerah yang lain akan terjadi perbedaan, terutama dalam hal kemampuan keuangan daerah.

Berbagai penelitian sebelumnya diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Anita Wulandari (2001:17), yang berjudul “Kemampuan Keuangan Daerah Studi Kasus Kota Jambi” menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah kota jambi dihadapkan pada kendala rendahnya kemampuan keuangan daerah yang dapat dilihat dari rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Widodo (2001:259), dengan penelitiannya “Analisis Rasio Keuangan APBD Kab. Boyolali”, menyebutkan bahwa kemandirian Pemda Kab. Boyolali dalam memenuhi kebutuhan dana untuk penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat masih relatif rendah dan bahkan masih didominasi oleh Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Marshadi Setiyono (2005: 285), dengan penelitiannya “Evaluasi Kemampuan Keuangan Pemda Dalam Rangka Membiayai Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Studi Kasus pada Kota dan karesidenan Surakarta) menyebutkan bahwa kemampuan keuangan lima daerah tersebut (Surakarta, Sukoharjo, Wonogiri, Boyolali, Klaten) dalam membiayai penyelenggaraan otonomi masih rendah/ belum sepenuhnya mampu dan masih sangat tergantung pada penerimaan bantuan pemerintah pusat/ provinsi. Berdasar pada beberapa uraian dan penelitian sebelumnya penulis menjadikan kondisi tersebut sebagai bahan penelitian judul skripsi penulis adalah **“ANALISIS PERBANDINGAN KEMAMPUAN**

## **KEUANGAN DAERAH PEMKOT SURAKARTA DAN SALATIGA DALAM PENYELENGGARAN OTONOMI DAERAH”.**

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka perumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana kemampuan keuangan Pemerintah Daerah/ Pemerintah Kota dalam membiayai penyelenggaraan Otonomi Daerah itu sendiri apabila ditinjau melalui analisis rasio APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).

### **C. Pembatasan Masalah**

Dalam penelitian ini hanya membatasi pada masalah Kemampuan Keuangan Daerah di wilayah kota Surakarta dan Salatiga melalui analisis rasio APBD (kemandirian, derajat desentralisasi fiskal, kemampuan pembiayaan pengeluaran, dan pertumbuhan) tahun anggaran 2001-2004 dalam rangka membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.

### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Menganalisis tingkat kemampuan keuangan daerah dalam rangka membiayai penyelenggaraan otonomi daerah apabila ditinjau melalui analisis rasio keuangan APBD.

2. Mengetahui tingkat kemampuan keuangan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah di kota Surakarta dan kota Salatiga.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi kedua di harapkan dapat membantu memberikan informasi dan pertimbangan dalam pengambilan keputusan serta kebijakan pengelolaan keuangan daerah.
2. Dapat menambah khasanah pemikiran khususnya yang berkaitan dengan permasalahan keuangan daerah.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penelitian sejenis selanjutnya.

#### **F. Sistematika Penulisan Skripsi**

Dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang jelas dan sistematis agar mempermudah bagi pembaca dalam memahami penelitian ini, secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

##### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, pembatasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

## BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi tinjauan, pustaka yang akan digunakan sebagai bahan acuan meliputi: otonomi daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), serta tinjauan keuangan daerah.

## BAB III. METODE PENELITIAN

Bab ini berisi jenis penelitian, objek penelitian, data dan sumber data, serta metode analisis data.

## BAB IV. ANALISIS DATA

Bab ini berisi tentang gambaran umum objek penelitian dan hasil analisis data serta pembahasannya.

## BAB V. PENUTUP

Bab ini berisi simpulan dari analisis data dan keterbatasan serta saran-saran yang mungkin berguna bagi pemerintahan Kota Surakarta dan Salatiga dan penelitian selanjutnya.